

Болгова Виктория Владимировна, Жеребцова Елена Евгеньевна

ФОРМЫ И СРЕДСТВА ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассматриваются основные направления жилищной политики России, исследуются проблемы реализации жилищных прав граждан. Анализируются резонансные решения Конституционного Суда Российской Федерации, статистические данные о его деятельности в области охраны жилищных прав граждан, а также данные Федеральной службы государственной статистики о жилищных условиях населения на современном этапе; вносятся предложения по совершенствованию законодательства в исследуемой области.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2014/5-2/5.htm

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2014. № 5 (43): в 3-х ч. Ч. II. С. 24-29. ISSN 1997-292X

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.htm

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2014/5-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

Список литературы

1. **Гончаров Е.** История торгов в России // Конкурсные торги. 1998. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».
2. **Кузнецов В. И.** Правовое регулирование института государственного заказа: дисс. ... к.ю.н. М., 2005. 226 с.
3. **О вызове подрядчиков для делания пороха** [Электронный ресурс]: указ 1714 г. // Российский государственный архив древних актов. URL: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/show_page.php?page=81&root=1/5/ (дата обращения: 08.01.2014).
4. **О государственных подрядах и поставках** [Электронный ресурс]: положение // Декрет СНК РСФСР от 30.09.1921. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».
5. **Об отдаче по всем местам, торги производящим, подрядов в разные руки по частям** [Электронный ресурс]: указ 1815 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Первое собрание (1649-1825). URL: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=156®im=3 (дата обращения: 09.01.2014).
6. **Положение о государственных подрядах и поставках** [Электронный ресурс] // Декрет ЦИК СССР, СНК СССР от 27.07.1923. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».
7. **Положение о государственных подрядах и поставках** [Электронный ресурс]: утв. Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 11.05.1927. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».
8. **Положение о подрядах и поставках 1900 г.** [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».
9. **Регламент о управлении Адмиралтейства и верфи и о должностях коллегии адмиралтейской и прочих всех чинов при Адмиралтействе обретающихся** [Электронный ресурс] // Книгафонд. URL: <http://www.knigafund.ru/books/111725> (дата обращения: 08.01.2014).
10. **Учреждение о губерниях 1775 г.** [Электронный ресурс]. URL: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/show_page.php?page=229&root=1/20/ (дата обращения: 08.01.2014).
11. **Шершеневич Г. Ф.** Учебник русского гражданского права. М.: Статут, 2005. Т. 2. 461 с.
12. **Яруллин С.** История возникновения и развития государственного заказа в России [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».

ESSAY ON DEVELOPMENT HISTORY OF GOVERNMENT PURCHASES IN RUSSIA

Bogachev Pavel Vladimirovich*Plekhanov Russian University of Economics**Bogachevpavel89@mail.ru*

In the article the chronology and characteristics of the main stages of developing the legal regulation of government purchases, works, services for the state needs from the appearance of corresponding normative material up to 1991 are given. The main normative legal acts connected with the sphere of government order are revealed and characterized; the moments of fixing the principles of purchases and the features of using tendering in the frames of the studied relations nowadays are determined.

Key words and phrases: history of developing government purchases; government purchases during tsarist and soviet periods; historical types of tender.

УДК 34.037

Юридические науки

Рассматриваются основные направления жилищной политики России, исследуются проблемы реализации жилищных прав граждан. Анализируются резонансные решения Конституционного Суда Российской Федерации, статистические данные о его деятельности в области охраны жилищных прав граждан, а также данные Федеральной службы государственной статистики о жилищных условиях населения на современном этапе; вносятся предложения по совершенствованию законодательства в исследуемой области.

Ключевые слова и фразы: жилищная политика; жилищные условия; жилой фонд; право на жилище; конституционный контроль; Конституционный Суд Российской Федерации.

Болгова Виктория Владимировна, д.ю.н., профессор*Самарский государственный экономический университет**vv1976@mail.ru***Жеребцова Елена Евгеньевна**, к.ю.н., доцент*Белгородский юридический институт МВД России**zherebtsovae@gmail.com***ФОРМЫ И СРЕДСТВА ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕШЕНИЯХ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ[©]**

Ст. 1 Конституции Российской Федерации провозглашает Россию социальным государством. Политика социального государства направлена на создание таких условий, которые обеспечивали бы населению страны

достойную жизнь и свободное развитие человека. Это достигается путем реализации определенных социальных обязательств государства, имеющих две основные формы конституционного закрепления, включая направления социальной политики и социально-экономические права граждан. Социальное государство реализует определенные обязанности и несет ответственность перед обществом и отдельными гражданами по осуществлению различного рода государственных программ, в том числе в жилищной сфере.

Наиболее предпочтительные направления развития жилищной сферы отражаются в жилищной политике государства. Жилищную политику государства можно трактовать по-разному. В частности, под жилищной политикой следует понимать специализированную деятельность государства, субъектов Федерации, муниципальных образований в лице уполномоченных на то органов, целью которой является обеспечение жилищных условий населения.

В основе жилищной политики нашей страны XXI в. заложен неоконсервативный подход, основные постулаты которого можно сформулировать следующим образом. Во-первых, предоставление жилья на бесплатной основе осуществляется только в порядке очереди и только в отношении определенных категорий лиц, признанных нуждающимися в нем. При этом речь может идти как о предоставлении жилых помещений по договору социального найма, так и о праве собственности. Во-вторых, основная обязанность государства в области жилищной политики заключается в создании условий для формирования рыночного механизма удовлетворения жилищных потребностей граждан.

Нужно сказать, что подобные целевые установки государства достаточно устойчивы. Сменяя друг друга, принимаются программные документы, в которых государство констатирует факт осознания необходимости усилий в жилищной сфере, а также отмечает остроту проблемы. Так, в Государственной целевой программе «Жилище», одобренной Постановлением Совета Министров Правительства Российской Федерации от 20 июня 1993 г. № 595, отмечалось ключевое значение жилищной сферы для общего успеха экономической реформы, улучшения макроэкономических пропорций, снижения инфляции, сокращения дефицита государственного бюджета, стабилизации денежного обращения. При этом кризисное состояние жилищной сферы объяснялось объективными причинами, базовыми среди которых оказались отказ государства от роли монопольного заказчика, подрядчика и пользователя объектов жилищного строительства на фоне неподготовленности рыночных механизмов.

В основных направлениях нового этапа реализации Государственной целевой программы «Жилище», одобренных Указом Президента Российской Федерации от 29 марта 1996 г. № 431, уже констатируется, что за период с 1993 года по 1996 год основные задачи государство решило: изменилась структура собственности на жилые помещения, источников финансирования строительства, вырос объем иностранных инвестиций. Но при этом в Программе указано, что острота жилищной проблемы не снизилась.

В федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 годы, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. № 675, вновь отмечаются позитивные результаты тех мероприятий, которые были осуществлены в предыдущие периоды: изменилась структура жилищного фонда Российской Федерации по формам собственности, сформирован новый слой собственников жилья, выросла доля жилья, находящегося в частной собственности, ежегодно совершаются сделки с жилыми помещениями, появилось множество частных и индивидуальных застройщиков, началось активное развитие ипотечного жилищного кредитования, изменилась система финансирования жилищно-коммунального хозяйства. Казалось бы, задачи, поставленные ранее, выполнены, а следовательно, базовая цель – повышение уровня гарантий права граждан на жилище, решение жилищной проблемы – должна быть достигнута, но, тем не менее, не удалось обеспечить существенного улучшения ситуации в жилищной сфере, повысить доступность жилья для населения и обеспечить комфортные и безопасные условия проживания (раздел II Программы).

В настоящее время содержательные аспекты жилищной политики в России определяются целым рядом документов, в числе которых центральное место занимает федеральная целевая программа «Жилище» на 2011-2015 годы, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1050 [9]. В основе этого документа лежат два основных тезиса. С одной стороны, государство констатирует, что все рыночные механизмы, которые можно использовать для осуществления жилищной политики, созданы. Так, по данным Росстата, на конец 2012 г. приватизировано 77% жилых помещений, подлежащих приватизации, а в абсолютных показателях в порядке приватизации в собственность граждан перешло более 29 млн жилых помещений. По информации Банка России, в 2012 г. объем ипотечного жилищного кредитования, которое осуществлялось кредитными организациями, составил 1 032,0 млрд рублей. В сравнении с 2011 г. объем данного ипотечного кредитования увеличился на 43,9%. По сведениям органов Росреестра, в нашей стране ежегодно заключаются сделки с недвижимостью, в которых вовлечено около 5,3% жилых домов и квартир, находящихся в частной собственности. То есть основные элементы рыночной инфраструктуры созданы. Очевидно, что есть и спрос на жилище. Причем потребность острейшая. На начало 2012 г. нуждающимися в жилых помещениях были признаны 2,8 млн семей, что составляет 5,1% от общего числа семей. 186 тыс. семей получили жилье и улучшили свои жилищные условия за прошедший год, что составило 6,7% от числа лиц, которые состояли на учете на начало 2012 г. [7].

Но, с другой стороны, в уже сформированных рыночных отношениях необходимо создать условия, направленные на повышение доступности жилья как товара. При этом необходимо увеличить объемы и темпы строительства жилья так называемого «экономкласса», отвечающего требованиям энергоэффективности.

Таким образом, государство обозначает, во-первых, удовлетворенность результатами своей политики. Во-вторых, констатирует задачу ее продолжения. В-третьих, в числе средств решения жилищных проблем государство отдает приоритет рыночным механизмам. И, наконец, вполне однозначно заявляет о том, что граждане, в том числе люди с небольшим и средним достатком, должны самостоятельно приобретать жилье в собственность.

Сразу заметим, что во многом эта задача утопическая. Даже в странах с высоким уровнем жизни населения семьи, имеющие низкие доходы, не способны самостоятельно приобрести жилье. И для решения этой проблемы создаются различные механизмы строительства дешевого жилья для сдачи его в аренду [2, с. 86]. Необходимо отметить, что определенные корректировки в свою политику современное российское государство планирует внести. Так, в п. «д» Указа Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» [8] Правительству РФ дано поручение до января 2013 г. обеспечить формирование рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода. Распоряжением Правительства РФ от 29 августа 2012 г. № 1556-р [10] утвержден перечень мероприятий по формированию рынка доступного арендного жилья и развитию некоммерческого жилищного фонда для граждан, которые имеют невысокий уровень дохода. Правда, стоит сказать, что все эти меры ориентированы на трансформацию правового регулирования, и их реализация должна привести к созданию рынка некоммерческого найма. То есть и в этой области государство предпочитает рыночный вариант прямому социальному распределению.

Что касается собственно распределительных механизмов, то государство сохраняет их лишь в отношении определенных социальных групп. К ним относятся: малоимущие граждане; молодые и многодетные семьи; военнослужащие, а также граждане, уволенные с военной службы в запас или ушедшие в отставку; лица, длительное время проработавшие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; граждане, пострадавшие в результате аварий, в том числе на Чернобыльской АЭС, и стихийных бедствий; дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, и др. категории лиц.

Итак, приоритеты, средства и цели государственной жилищной политики в современной России определены. И судя по принятым и действующим в настоящее время документам, приоритеты в этой области остаются прежними.

Однако анализ статистических данных, результатов опроса населения показывает, что наши граждане в массе своей не разделяют удовлетворенности результатами жилищной политики и не считают предпринятые в этой области усилия достаточными. На начало 2012 г. нуждающимися в жилых помещениях были признаны 2,8 млн семей, что составляет 5,1% от общего числа семей. 186 тыс. семей получили жилье и улучшили свои жилищные условия за прошедший год, что составило 6,7% от числа лиц, которые состояли на учете на начало 2012 г. В их число входят различные категории лиц, в том числе семьи участников ВОВ и члены семей погибших (умерших) участников ВОВ (31,8 тыс.), семьи ветеранов боевых действий, инвалидов и семей, которые имеют детей-инвалидов (7,9 тыс.) [7].

По данным ВЦИОМ, 78% опрошенных россиян высказались критически о ситуации в жилищной сфере в России. Наиболее высокий уровень негативных оценок фиксируется среди респондентов средних возрастных групп – 35-44 лет и 45-59 лет. Среди них 82% опрошенных придерживаются негативных оценок состояния дел в жилищной сфере. Причем относительное большинство опрошенных в этих возрастных группах придерживаются крайне негативных оценок (42% в возрастной группе 35-44 лет и 45% – 45-59 лет) [3].

Почти половина опрошенных (48%) отметили, что хотели бы улучшить свои жилищные условия, но не имеют для этого никаких возможностей. Доля же тех, кто намерен предпринять какие-либо действия для приобретения жилья, не превышает 12% опрошенных. И лишь 2% россиян рассчитывают на получение квартиры по условиям социального найма [7].

И это на фоне того, что граждане рассматривают право на жилище как одно из основных конституционных прав. По данным опроса, проведенного ВЦИОМ еще в 2009 году, право на жилище опрошенные поставили на четвертое место сразу после права на жизнь, права на свободу и личную неприкосновенность, на труд и охрану здоровья [12].

Неудовлетворенность распространяется как на оценки государственных усилий в жилищной сфере, так и на собственно качество жилищных условий. Как следует из отчета Федеральной службы государственной статистики, на конец 2012 г. ветхий и аварийный жилищный фонд составил 99,9 млн кв. метров. По сравнению с показателями 2000 года, жилищный фонд данной категории увеличился примерно в 1,5 раза. И хотя в 2012 году снесено 2,0 млн кв. метров ветхого и аварийного жилищного фонда, это составило всего 2% от общей площади ветхого и аварийного жилищного фонда. Обратим также внимание и на тот факт, что с 2001 года удельный вес ветхого и аварийного жилья не уменьшается.

Также показательными являются данные статистики, отражающие динамику обращений граждан по вопросам защиты их права на жилище. Как следует из доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 г., за отчетный период поступило 6 532 жалобы по вопросам соблюдения социальных прав. Сравнивая с аналогичными показателями 2011 г., можно отметить, что количество таких жалоб несколько сократилось (на 52 жалобы). При этом доля жалоб по вопросам соблюдения социальных прав выросла на 1,1%, что составило 26,2% [5]. Содержание жалоб, затрагивающих социальную сферу обеспечения населения, свидетельствует о том, что наибольшее количество (а именно 41,7%) составляют жалобы по вопросам охраны жилищных прав. Для сравнения в отчетном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год в категории жалоб на нарушения социальных прав, как и в 2010 году, жалобы на нарушения конституционного права на жилище составили чуть менее половины (44,6%) [4].

Весьма показательны данные и судебной статистики. Так, статистика результатов работы Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ) показывает, что в 2009 г. в КС РФ поступило 5 157 обращений по вопросам соблюдения конституционных прав и свобод, из которых 1 134 (22%) обращения по вопросам охраны жилищных

прав граждан. В 2010 г. данные показатели составили соответственно 4 040 и 982 (24,3%), в 2011 г. – 4 721 и 1 070 (22,7%), в 2012 г. 6541 и 1 200 (18,3%), в 2013 г. – 4 024 и 835 (20,7%) [11].

Анализ подобного рода статистических данных за каждый квартал 2010-2013 гг. показывает, что число обращений по вопросам охраны жилищных прав граждан в 2010 г. и 2013 г. было приблизительно одинаковым. В частности, по вопросам охраны жилищных прав граждан в I квартале 2010 г. в КС РФ поступило 261 обращение, II – 255, III – 255, IV – 211, а в 2013 г. исследуемые показатели составили соответственно 235 (I квартал), 195 (II квартал), 213 (III квартал), 192 (IV квартал). Сопоставление поквартальных данных 2011 г. показывает, что начиная с середины года наблюдается тенденция к резкому увеличению количества обращений по вопросам охраны жилищных прав граждан (I квартал – 216 обращений, II – 209, III – 269, IV – 376). По-иному обстоит ситуация с обращениями в КС РФ в 2012 г., поскольку определенный всплеск обращений граждан по вопросам охраны их жилищных прав приходится на I квартал (353), и каждый последующий квартал исследуемый показатель снижается (II – 303, III – 279, IV – 265). Приведенные статистические данные свидетельствуют о том, что в целом количество споров, возникающих по вопросам реализации жилищных правоотношений, не снижается, а количество обращений граждан по ним составляет примерно одну пятую от общего числа обращений в КС РФ по вопросам конституционно-правового статуса личности.

Изучение и обобщение обращений и вынесенных решений КС РФ дает основание констатировать, что предметом конституционного рассмотрения выступали различные направления жилищной политики нашего государства, социально-экономические права человека [6, с. 1912-1919], включая право на жилище, в том числе предоставление жилых помещений и денежных компенсаций за наем (поднаем) жилых помещений отдельным категориям граждан (например, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, иных федеральных органов исполнительной власти).

Анализ практики деятельности КС РФ – не самоцель. «...Конституционное судопроизводство представляет собой своего рода кассационное судопроизводство в области конституционного права, оно в значительной своей части касается не законодательства. А обычного судопроизводства, и практически (в первую очередь, посредством защиты основных прав) распространяет конституционализм... в область уголовного права, государственного управления, частного права» [13, с. 143]. На наш взгляд, практика КС РФ – своеобразный индикатор системы правового регулирования, ее качества и эффективности в любой области, и жилищная сфера – не исключение.

Ни в коей мере не претендуя на полноту анализа, в рамках настоящей работы: 1) определим круг лиц, которые в наибольшей степени испытывают неудовлетворенность результатами усилий государства в жилищной сфере; 2) обозначим правовые препятствия, которые, по мнению обращающихся, оказывают негативное влияние на реализацию их жилищных прав; 3) оценим однородность подходов государственных органов к вопросам, составляющим содержание жилищной политики.

Относительно субъектов обращения в КС РФ по вопросам реализации жилищных прав отметим, что за защитой обращаются как граждане, в отношении которых государство использует механизмы социального распределения в процессе обеспечения их жилищных прав (Постановления КС РФ от 10 ноября 2009 г. № 17-П, от 7 февраля 2012 г. № 1-П, от 24 октября 2012 г. № 23-П, от 7 ноября 2012 г. № 24-П, от 20 декабря 2012 г. № 21-П, от 30 января 2013 г. № 3-П; от 5 апреля 2007 г. № 5-П, от 3 февраля 2010 г. № 3-П, от 27 февраля 2012 г. № 3-П, от 15 октября 2012 г. № 21-П, от 5 июня 2013 г. № 12-П), так и лица, жилищные права которых, по мысли государства, обеспечиваются с использованием рыночных механизмов (Постановления КС РФ от 15 июня 2006 года № 6-П; от 14 апреля 2008 г. № 7-П; от 30 марта 2012 г. № 9-П; Определение КС РФ от 14 января 2014 г. № 2-О и др.).

В первом случае мы имеем дело с жалобами на конкретные средства государственного распределения жилищного фонда, во втором – зачастую предметом обжалования выступает сам отказ государства от механизмов социального распределения, и реже – обжалуется факт создания препятствий, административных барьеров в тех ситуациях, когда граждане самостоятельно удовлетворяют свои потребности в жилье. Можно сделать вывод, что дифференциация адресатов средств и форм жилищной политики, применяемых государством, не сильно сказывается на результативности таких средств. Неудовлетворенными остаются как участники распределительных процессов, так и те, кого из этих процессов исключили.

Рассматривая такие обращения, КС РФ в целом не отрицает возможности дифференциации адресатов государственно-правовых средств и перевода жилищной сферы в область рыночных механизмов, подчеркивая, что это право государства. Так, в Постановлении 15 июня 2006 г. № 6-П КС РФ отмечает, что к основным началам жилищного законодательства Жилищный кодекс Российской Федерации (ст. 1) относит реализацию гражданами их конституционного права на жилище и обусловливаемых им жилищных прав по своему усмотрению и в своих интересах. КС РФ в названном постановлении также подчеркивает, что в условиях рыночной экономики граждане правомочны реализовывать свои жилищные права самостоятельно путем использования различных способов, предусмотренных российским законодательством. Но при этом КС РФ фактически фиксирует пределы такой свободы, соотнося государственную политику и интересы.

По мнению КС РФ, жилищная сфера не может быть полностью отдана на откуп рынку. Например, в Постановлении от 16 мая 2000 г. № 8-П КС РФ отметил, что отношения, направленные на обеспечение функционирования и сохранения целевого назначения жилищных объектов, в том числе относящихся к жилищному фонду социального использования, эксплуатируемому в интересах населения, носят публично-правовой характер. При этом российский законодатель обязан при осуществлении правового регулирования данных отношений учитывать их публично-правовой характер. В постановлении от 14 мая 2012 г. № 11-П КС РФ исследует вопрос о праве собственности на жилое помещение, которое является для гражданина и членов его семьи единственным пригодным для постоянного проживания. КС РФ констатирует, что право собственности

на жилое помещение подобного рода не относится к исключительному экономическому праву, так как оно выполняет социально значимую функцию и обеспечивает гражданину реализацию ряда основных конституционных прав и свобод, гарантированных на конституционном уровне.

Но, в то же время, формирование массы собственников жилых помещений с использованием, например, механизмов бесплатной приватизации – воля государства, реализуемая свободно и без каких-либо препятствий. «В период перехода от государственно-планового правового регулирования к правовому регулированию, направленному на преобразование отношений собственности, создание основ единого рынка и гарантирование социальной защиты населения, федеральный законодатель, осуществляя законодательство в жилищной сфере, вправе как ввести бесплатную приватизацию жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов, так и прекратить ее», – Постановление КС РФ от 15 июня 2006 г. № 6-П.

Итак, в жилищной политике государство, по мнению КС РФ, свободно, но полный отказ от механизмов социального распределения недопустим. Аналогичной позиции придерживается Европейский Суд по правам человека (Постановление от 21 февраля 1986 г. по делу James and Others).

Обсуждая механизмы реализации полномочий государства в жилищной сфере, КС РФ последовательно развивает следующие идеи. Во-первых, любые изменения системы средств и методов, используемых государством в этой области, должны быть обоснованы. КС РФ отмечает, что при введении нового правового регулирования законодатель обязан действовать таким образом, чтобы участники общественных отношений были уверены в стабильности своих прав и их конституционных гарантий (Постановление КС РФ от 5 апреля 2007 г. № 5-П).

Во-вторых, любые изменения должны производиться таким образом, чтобы граждане имели возможность адаптироваться к вносимым изменениям в течение некоторого переходного периода (Постановление КС РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П; Определение КС РФ от 27 декабря 2005 г. № 502-О по жалобе гражданина С. В. Зимницкого).

И, наконец, в отношении граждан, функции которых являются публично значимыми, либо обязанности защиты которых носят публичный характер, приоритетными должны быть все же средства социального распределения в жилищной сфере. Так, в Постановлении КС РФ от 5 апреля 2007 г. № 5-П, рассматривая сам факт перехода от натурального распределения жилья для военнослужащих к системе денежной компенсации, КС РФ подчеркивает, что само по себе использование государственных жилищных сертификатов в качестве формы обеспечения жильем граждан, выполнивших возлагавшиеся на них по контракту обязанности военной службы, не противоречит Конституции Российской Федерации, но только в той мере, в какой с их помощью для этих граждан обеспечивается возможность приобретения жилья в избранном месте жительства как минимум за доступную плату, что следует из ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации.

Оценивая решения КС РФ в контексте защиты жилищных прав граждан, безусловно, сложно не отметить их охранительный потенциал. Но, тем не менее, хотелось бы заметить следующее.

Выработка жилищной политики – прерогатива органов исполнительной власти, хотя с сожалением следует отметить, что ни в одном из законов о Правительстве РФ государственная жилищная политика юридически не выделена из социальной политики в целом (хотя разрабатывается и осуществляется обособленно) [14, с. 43-47]. Оценивая ее, отмечая ее достоинства и недостатки, нельзя не отметить, что она последовательна и достаточно логична. Программные документы, определяющие ее осуществление, подчинены единой цели, последовательны и основаны на принципе преемственности. Кроме того, они теснейшим образом связаны с финансово-правовыми актами государства, обеспечивающими фактическую реализацию положений ФЦП.

КС РФ, работая в ряде случаев как «негативный правотворец», зачастую принимает решения, не учитывая данные обстоятельства [15]. В частности, целый ряд актов суда затрагивает вопросы динамики подходов государства удовлетворению жилищных потребностей граждан (Постановление от 22 ноября 2013 г. № 25-ППО; от 5 апреля 2007 г. № 5-П; от 10 ноября 2009 г. № 17-П КС РФ). Указанные акты объединяет то, что предметом исследования стал вопрос об изменении подходов государства к решению жилищного вопроса в отношении различных категорий граждан после 1 января 2005 года. Сложно не согласиться с позицией КС РФ о том, что подобное изменение нарушает принцип равенства, закрепленный ст. 19 Конституции РФ. Но дифференциация подходов государства имела под собой базовую основу: в связи с вступлением в силу Жилищного кодекса РФ (1 марта 2005 года) заранее были определены основные параметры бюджетного финансирования. И изменения в законодательстве, внесенные по сути КС РФ, потребовали выделения дополнительного бюджетного финансирования, которое не было предусмотрено в ходе подготовки и принятия бюджета. С аналогичной ситуацией мы имеем дело и в случае с Постановлением КС РФ от 24 декабря 2013 г. № 30-П.

Ситуация, когда новые правовые условия, созданные КС РФ, не подкреплены средствами для их реализации, не способствует ни защите прав граждан, ни повышению авторитета правовых предписаний [1, с. 157].

Представляется, что в такой ситуации была бы уместной постановка вопроса: 1) о единстве жилищной политики в Российской Федерации; 2) о механизмах исполнения решения КС РФ.

Список литературы

1. **Болгова В. В., Чураков А. Н.** Предзащита права: проблемы становления понятия // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 4.
2. **Вагин В. В.** Русский провинциальный город: ключевые элементы жизнеустройства // Мир России. 1997. № 4. С. 53-88.
3. **Всероссийский центр изучения общественного мнения** [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru> (дата обращения: 03.02.2014).
4. **Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год** // Российская газета. 2012. 6 марта.

5. **Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год** [Электронный ресурс]. URL: <http://ombudsmanrf.org/doklady/5381> (дата обращения: 03.02.2014).
6. **Жеребцова Е. Е.** Социально-экономические права человека и гражданина в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации // *Право и политика*. 2009. № 9. С. 1912-1919.
7. **Жилищные условия населения: Федеральная служба государственной статистики** [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing (дата обращения: 03.02.2014).
8. **О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг:** Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 600 // *Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ)*. 2012. № 19. Ст. 2337.
9. **О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011-2015 годы:** Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 г. № 1050 // *СЗРФ*. 2011. № 5. Ст. 739.
10. **Об утверждении комплекса мер по формированию рынка доступного арендного жилья и развитию некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода:** Распоряжение Правительства РФ от 29 августа 2012 г. № 1556-р // *СЗРФ*. 2012. № 36. Ст. 4971.
11. **Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 04.02.2014).
12. **Рейтинг конституционных прав и свобод граждан: Всероссийский центр изучения общественного мнения** [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=12955> (дата обращения: 03.02.2014).
13. **Шайо А.** Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма / пер. с венг. М.: Юрист, 1999. 177 с.
14. **Шелудякова Т. В., Соломаха Д. В.** Право на жилище и государственная жилищная политика в Российской Федерации и зарубежных странах: конституционно-правовой аспект // *Семейное и жилищное право*. 2012. № 6. С. 43-47.
15. **Ярошенко Н. И.** «Конкурирующая» компетенция в сфере судебного нормоконтроля // *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. Тамбов: Грамота, 2012. № 3. Ч. 1. С. 215-218.

FORMS AND MEANS OF HOUSING POLICY IN JUDGMENTS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Bolgova Viktoriya Vladimirovna, Doctor in Law, Professor
Samara State University of Economics
vv1976@mail.ru

Zherebtsova Elena Evgen'evna, Ph. D. in Law, Associate Professor
Belgorod Juridical Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
zherebtsovae@gmail.com

The main directions of housing policy in Russia are considered; the problems of the realization of citizens' housing rights are studied. The resonant judgments of the Constitutional Court of the Russian Federation, the statistic data on its activity in the sphere of citizens' housing rights security and the data of the Federal Service of State Statistics on population's housing conditions nowadays are analyzed. The offers on legislation improvement in the studied area are introduced.

Key words and phrases: housing policy; housing conditions; housing stock; housing right; constitutional control; The Constitutional Court of the Russian Federation.

УДК 327.3

Политология

Статья затрагивает теоретические аспекты развития и перспектив интеграции в ЕС. Суть проблемы обусловлена наличием двух противоречивых тенденций: углубление интеграционных процессов и сохранение прерогатив суверенного государства. Автор показывает, что, несмотря на декларативные утверждения о стремлении к единству, существует целый ряд институционных, процедурных и правовых механизмов защиты суверенного государства от последствий федерализации ЕС.

Ключевые слова и фразы: наднациональное управление; суверенное государство; европейская интеграция; теории интеграции; проблемы и перспективы интеграции; субсидиарность; межгосударственный подход; коммуитаризм.

Бугров Роман Владимирович, к. полит. н., доцент
Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского
bougrov@mail.ru

ИНТЕГРАЦИЯ VS СУВЕРЕНИТЕТ: ЕСТЬ ЛИ БУДУЩЕЕ У ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА? ©

В 2008 году в разгар мирового кризиса и растущих как снежный ком долгов в еврозоне известный политолог С. Хикс издал достаточно известную книгу «Что не так с ЕС и как это исправить», в которой в качестве решения ключевых проблем евроинтеграции указывалось на необходимость определиться с проблемой